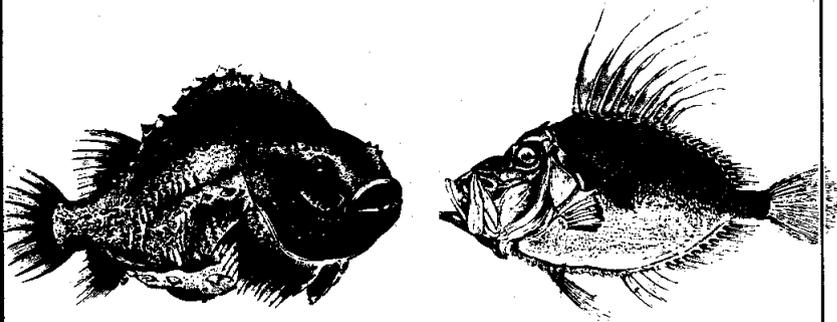


AS RELACIONES ESTADO-INDUSTRIA EN MEXICO*



19

Jaime Aboites**
Cecilia Casassus-Montero***

Los estudios históricos sobre la industrialización de los países latinoamericanos coinciden en asignarle un papel fundamental al Estado en el proceso de expansión económica basado en el sector industrial. Esto es particularmente cierto durante los años posteriores a la segunda guerra, cuando los distintos Estados intensifican, dependiendo del tipo de régimen político de cada país, su influencia sobre el proceso de industrialización. En los países de mayor grado de industrialización en la región, la relación Estado-industria se tradujo fundamentalmente en tres funciones del Estado:

* Esta investigación forma parte de un proyecto dedicado a estudiar las relaciones entre el Estado y el proceso de industrialización. El objetivo fue comparar la intervención económica del Estado en países del Este (China, Bulgaria y Hungría), en economías occidentales (Estados-Unidos y Francia) y en los nuevos países industrializados (Brasil y México). La parte correspondiente a México aquí presentada, a cargo de J. Aboites y C. Casassus-Montero, se realizó gracias al apoyo de la Maison de Sciences Sociales, la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Paris, Francia) y la UAM-Xochimilco (México). Por su parte, C. Casassus-Montero recibió apoyo de la Université de Paris VII y el C.N.R.S. de Francia. La traducción del francés estuvo a cargo de Laura Carro.

** Profesor investigador del Departamento de Producción Económica, UAM-X.

*** Groupe de Sociologie du Travail. Université de Paris VII, CNRS.

- 1) Creación de condiciones básicas para la industrialización.
- 2) Regulación del proceso de expansión económica en su conjunto.
- 3) Producción directa (Anglade y Fortin, 1984).

Los estudios históricos sobre la industrialización de los países latinoamericanos coinciden en asignarle un papel fundamental al Estado en el proceso de expansión económica.

En la última década, durante la crisis, estas funciones registran cambios que implican una redefinición profunda del papel del Estado en el proceso de industrialización. En ciertos casos, la crisis económica conduce a suprimir o modificar alguna de estas funciones. Por ejemplo, el fenómeno de desindustrialización del país, por la cancelación de la inversión pública (Argentina, Uruguay); o, por una moderniza-

ción selectiva de los sectores orientados hacia la exportación (Chile). En otros casos, la inserción en la economía mundial se lleva a cabo por una entrada controlada de los capitales extranjeros asociados a los capitales públicos (Brasil). México parece orientarse hacia este último modelo, en donde el Estado lleva a cabo una parte activa en la privatización de ciertos sectores, aun a costa de cierto grado de desnacionalización, pero con la condición de controlar ciertos aspectos básicos de la implantación de las firmas multinacionales.

México es el país latinoamericano en donde la amplitud de la acción económica del estado ha sido un factor muy importante, a pesar de acceder a una industrialización comparativamente más tardía, puesto que sus inicios se remontan a fines del siglo XIX, y se acentúa a partir de la segunda mitad de los años treinta. Pero ¿de qué tipo de Estado estamos hablando? El régimen político mexicano, caracterizado por numerosos autores como una burocracia autoritaria (Córdova 1974; Germani 1974; Hamilton 1982; Kaufman 1975) es la base de la formación de una economía mixta, en donde los principales actores económicos son el capital nacional, el sector público y las firmas multinacionales. La economía de mercado es muy importante, pero ésta depende en muchos aspectos de la inversión y de la regulación estatal. Pese a la presencia fundamental de los capitales extranjeros, y a la capacidad de presión de los grupos económicos privados, la economía mexicana está fuertemente centralizada, de manera que la acción del poder central es decisiva. La centralización de las decisiones se apoya en un sistema político que ha tenido una estabilidad sorprendente y cuyos pilares son el poder presidencial y el partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).¹

El modelo de desarrollo y el régimen político están imbricados a tal punto que, para comprender la industrialización mexicana y todo lo que está en juego en la actualidad, no se puede limitar a un análisis de la política industrial. El peso del pasado y, en particular, la herencia ideológica de la Revolución Mexicana² que dio una legitimidad al intervencionismo estatal, explican la concentración actual de los poderes. El sistema político resultante del período postrevolucionario ha logrado eliminar hasta ahora toda oposición efectiva mediante un doble proceso de control de la disidencia y la incorporación de los distintos sectores sociales a las organizaciones controladas por el Partido, en particular a los trabajadores, los campesinos y las capas populares urbanas. La burocracia política y el poder presidencial cuyos poderes se refuerzan a partir de la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-40), conservan un control casi absoluto de todo el sistema de decisiones, a pesar del desarrollo reciente de una oposición política estructurada, así como por el desarrollo de una clase política que reclama visiblemente un régimen pluripartidista (Chevalier, 1988).

Si la estructura del poder es autoritaria, la acción del poder central no se identifica con los intereses de un grupo social específico, ya que, como se ha visto, el presidente obtiene

¹ Desde 1929 los gobiernos resultaron de un partido único: el Partido Nacional de la Revolución (PNR) creado en 1928; el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938; y el PRI en 1946. Ver Córdova (1974).

² Ver Silva Herzog (1970).

su legitimidad de una alianza con las organizaciones de trabajadores (campesinos y trabajadores urbanos) por un lado, y con la burguesía industrial y financiera emergente por otro. La política económica es el reflejo de esta doble base de apoyo, puesto que según los períodos, los presidentes han aplicado medidas populistas en grados diferentes. El gobierno, a través de influencia en la expansión económica y de mecanismos de redistribución ha logrado controlar, en mayor o menor grado, a la disidencia. El problema se agudizó durante la segunda mitad de los años setenta, cuando el gobierno utilizó el endeudamiento externo y la producción de petróleo para financiar el gasto público, y para responder a los compromisos surgidos del antiguo "compromiso social". El crecimiento económico y el aumento de ingresos de los asalariados (proletariado industrial, cuadros y funcionarios) se detuvo súbitamente tras la caída de los precios del petróleo y la reducción drástica de los créditos externos. Esto vino a agravar una redistribución regresiva de los ingresos, y el régimen político perdió su fuente de legitimidad. La crisis económica colocó al gobierno en posición desventajosa tanto en el plano interno como en el externo. Los recursos no permitieron seguir otorgando las concesiones que fueron posibles durante treinta años. El gobierno tuvo que renegociar con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el que a su vez impuso un programa de ajuste, una de cuyas condiciones fue la reducción del déficit presupuestal; ello entrañó consecuencias en el proceso de industrialización.

La hipótesis de esta investigación puede ser enunciada en los siguientes términos: la intervención del Estado mexicano en la economía se remonta a las primeras iniciativas de los gobiernos inspirados en la Constitución que resultó de la Revolución. En particular, la intervención en el proceso de industrialización no fue uniforme. Su intensificación está asociada tanto a las necesidades que surgen de la expansión industrial, como a las crisis de legitimidad que eventualmente han amenazado a la coalición en el poder. Sin embargo, las últimas dos décadas se caracterizan por una fuerte inflexión en la intervención estatal y de sus instrumentos primordiales (el gasto estatal y las empresas paraestatales). En la década de los setenta se registra una profundización en la intervención del Estado en el proceso de industrialización y en los primeros años de los ochenta un repliegue sin precedente en la historia de este siglo.

A efecto de situar todos los factores que entran en juego en la actualidad dentro de una perspectiva histórica, presentamos primero los orígenes del intervencionismo estatal (*apartado I*), los cambios en el rol del Estado durante el período de crecimiento (*apartado II*), hasta los factores que influyen en la fase actual de reconversión (*apartado III*). Finalmente, examinamos las características más sobresalientes del sector público en la actualidad (*apartado IV*) y se presentan las conclusiones del ensayo.

***La intervención del Estado
Mexicano en la economía se
remonta a las primeras
iniciativas de los gobiernos
inspirados en la Constitución.***

I. Algunos antecedentes sobre los orígenes del intervencionismo estatal y la herencia de la Revolución

Las primeras actividades industriales datan de fines del siglo XIX, período en el cual los capitales americanos, ingleses y franceses llegan a México; se trata de actividades secundarias ligadas al sector dominante tales como la exportación de productos mineros y agrícolas. El período de guerra civil entre 1910 y 1917 casi no favorece al desarrollo económico, pero la salida del conflicto es decisiva para la formación del Estado mexicano. La Revolución de 1910 destruyó las antiguas estructuras de poder y permitió a los dirigentes revolucionarios formar un nuevo Estado compuesto por nuevas fuerzas y alianzas. La constitución de 1917 incorpora el ideal de un Estado intervencionista fuerte, cuya función es eliminar los privilegios de los monopolios extranjeros y de las élites políticas nacionales, afirmar el control nacional sobre el territorio y los recursos naturales, y defender los intereses de las clases subalternas (Hamilton, 1982).

El período postrevolucionario (1925-40), durante las administraciones de Calles y Cárdenas, es un período de transición, con la caída de los sectores exportadores dinámicos (minas, petróleo), el desarrollo de la manufactura y de una agricultura comercial. Durante esos años, el gobierno logra reducir la propiedad extranjera en los sectores de exportación, nacionaliza el petróleo en 1938, los ferrocarriles; realiza la Reforma Agraria, y establece el control local sobre el sistema bancario (Fitzgerald, 1985). En el plano político, la consolidación del partido oficial (el PRM) permite la formación de una base de apoyo popular del nuevo Estado al mismo tiempo que ésta contribuye a instaurar un control eficaz sobre la fuerza de trabajo los sindicatos obreros (CTM) y el control económico político de los campesinos (CNC). Es el origen del *pacto social* entre los trabajadores, los campesinos beneficiarios del régimen de propiedad comunal de la tierra y los industriales (Córdova, 1976). Una nueva burocracia logra desplazar paulatinamente a los militares del poder, y establecer vínculos con la burguesía en ascenso (Chevalier, 1988). Desde sus orígenes, el Estado atraviesa esta doble alianza de clases. El régimen político mexicano salido de la Revolución favorecerá siempre un desarrollo de tipo capitalista pero deberá ganar su legitimidad por medio de la satisfacción de las demandas de unos y otros.

Durante este período, el Estado crea, por un lado, las bases materiales de la industrialización (ayudas a la industria, expansión del mercado interno, creación de servicios públicos), y por otro, desarrolla las bases de una organización social y política favorable a la industrialización. En la segunda mitad de los años treinta, el Estado desarrolla tres tipos de apoyo a la industrialización:

- 1) La producción de bienes y servicios por parte de las empresas públicas (petróleo, electricidad, fertilizantes, etc.).
- 2) La ampliación de las funciones financieras estatales con el crecimiento del gasto estatal y el aumento del empleo en el sector público.
- 3) El desarrollo de nuevas formas de salario indirecto y de políticas sociales (seguridad social, política de vivienda, etc.).

El Estado toma a su cargo las inversiones en infraestructura pesadas (redes carreteras, transporte, irrigación), mientras que el sector privado puede desarrollarse en las industrias de consumo.

La producción industrial fue favorecida por la reestructuración del sistema bancario, por un sistema de precios favorable al consumo urbano frente a los productos agrícolas. El desarrollo del empleo urbano, el control de los salarios y la redistribución del ingreso permitieron la formación de un proletariado urbano controlado por los sindicatos incorporados al Estado. De esta manera, el Estado mexicano abordó muy pronto el problema salarial y el de las formas de control social compatibles con el proceso de industrialización. Otros países latinoamericanos efectuaron este tipo de iniciativa mucho más tarde (Brasil en 1964, Argentina en 1976 y Chile en 1973).

La administración del general Cárdenas corresponde a aquélla durante la cual el desafío de la clase capitalista fue más fuerte sin por ello limitar la capacidad de acción autónoma del Estado. El cardenismo está asociado a la acción en favor de los campesinos (tierras ejidales y comunales) a la movilización y a la organización de los trabajadores, y a la incorporación de los sindicatos a la estructura del poder. El mejor ejemplo de la capacidad de acción autónoma del gobierno de Cárdenas fue la expropiación de las compañías petroleras británicas y americanas (1938) tras una larga contienda en donde las compañías habían logrado evitar las tentativas de control. Esta acción voluntarista e independiente del Estado será continuada durante los siguientes treinta años de crecimiento de la postguerra, período durante el cual el Estado cooperó con los grupos privados nacionales y extranjeros para asegurar un desarrollo sostenido que sólo benefició a ciertos sectores (clases medias y altas urbanas) y excluyó a otros (particularmente al medio rural).

La herencia de la Revolución y de la época del cardenismo es no obstante de gran importancia cuando se quiere entender la estructura de la economía mexicana. En el aspecto jurídico, la Constitución de 1917 establece los principios básicos de un Estado intervencionista:

éste debe velar por promover una justa distribución del ingreso y un desarrollo integrado; impulsar el desarrollo económico y el empleo; administrar de manera exclusiva los sectores estratégicos; regular e impulsar las actividades consideradas como de interés general. De hecho la Constitución de 1917 y los principios nacionalistas del régimen político mexicano permitieron la formación de una economía mixta de mercado, bajo regulación estatal. En lo que respecta a la planificación propiamente dicha, es más un principio de funcionamiento que una realidad.

Las primeras realizaciones inspiradas de estos principios son las siguientes: las nacionalizaciones y la explotación de los recursos naturales (petróleo, minas), la reforma agraria y el rol regulador del banco central (Banco de México) se revelan como herramientas de intervención no despreciables que permiten la orientación de la inversión hacia la industria. Es a partir de 1925 —como en la mayoría de países de América Latina— que el Estado adopta las formas jurídicas y administrativas necesarias para asumir las nuevas funciones económicas. Las instituciones así creadas, que se designan formalmente como Administración Pública Federal, tienen por misión elevar el nivel de actividad económica y reconstruir al país. La creación de un banco de desarrollo, NAFINSA, tiene por meta impulsar el crecimiento industrial con la aportación de créditos y subsidios públicos a la industria. Durante los años treinta, se ven también surgir organismos (Comisión Federal de Electricidad, Comisión de Fomento Minero, etc.) cuya misión es la regulación de la actividad sectorial y la oferta de servicios a las pequeñas y medianas industrias.

La intensificación o repliegue de la intervención del Estado Mexicano en el proceso de industrialización está asociado tanto a la expansión industrial como a la crisis de legitimidad.

El crecimiento del sector público obedeció, ya sea como respuesta a las necesidades urgentes del momento, o bien para tomar a su cargo las actividades no aseguradas por una débil iniciativa privada. Rara vez procedió el Estado a una expropiación, como fue el caso de las empresas petroleras extranjeras en 1938, la expropiación de los ferrocarriles y de las grandes propiedades agrícolas (latifundios), y a la nacionalización de los bancos privados en 1982. La mayoría de las veces el Estado compró empresas en dificultad para evitar las consecuencias económicas de un cierre, o para apoderarse de las actividades estratégicas; o bien, transformó las deudas que las empresas privadas tenían hacia el Estado en partes de capital. Fue el caso de la producción de electricidad, de los teléfonos, de las compañías mineras y de fertilizantes.

Es durante los años cuarenta que el Estado orienta la inversión pública hacia la industria pesada, con la fundación en 1942 de la siderúrgica (Altos Hornos de México), en donde participan NAFINSA y los capitales privados. La presencia estatal en la industria se vuelve sensible en todos los sectores: la construcción metálica para los transportes; la fabricación y distribución de fertilizantes; la formación de una comisión de regulación de los precios de los granos, que se transformará más tarde en la CONASUPO, y que controla actualmente alrededor del 50% de la comercialización de los productos agrícolas.

El rol motor jugado por el Estado en la fase de industrialización del país es ampliamente reconocido. Las empresas estatales aseguraron la producción de materias primas para la industria y la agricultura (derivados del petróleo, fertilizantes) y participaron en la producción de la industria metalúrgica y, en menor medida, en la de maquinaria y equipo. Si las empresas públicas participaron directamente en la industrialización, en particular en la fabricación de materias primas básicas, también mantuvieron una política de precios y tarifas que representó un verdadero subsidio a la actividad industrial privada.

II. El período de crecimiento y de regulación estatal

El rol del Estado mexicano durante el período de crecimiento (1940-70) es el de impulsar la expansión del aparato productivo, manteniendo el pacto social surgido en los años treinta;

y, el lograr el crecimiento económico ampliando y reforzando la legitimidad política del régimen. Las intervenciones estatales en la economía son a la vez de regulación y de intervención directa:

a) Políticas macro-económicas favorables a la actividad privada (política fiscal, monetaria) principalmente industrial, gracias a las medidas proteccionistas del mercado interno y a los subsidios otorgados a la importación de bienes intermedios y de capital.

b) Creación de empresas públicas.

c) Regulación y limitación de las demandas salariales, haciéndose cargo el Estado de las necesidades sociales.

d) Definición de las condiciones favorables a la entrada del capital extranjero.

e) Desarrollo de las exportaciones agrícolas que permitan financiar los bienes de equipo y mantener los precios agrícolas a niveles reducidos.

En la década de los setenta se profundiza la intervención del Estado en la economía, y en los primeros años de los ochenta se registra un repliegue sin precedentes.

Durante la fase de crecimiento (1940-1970), el aumento del PIB es de 6.4%, mientras que el PIB industrial es de aproximadamente 8%. La participación del Estado en la formación de capital oscila entre 30 y 40% del total; la parte de las inversiones estatales que va a la industria es de 30% en los años cincuenta, y de 40% en los sesenta. El empleo industrial aumen-

ta a un ritmo superior al de la población activa (4%), y el proceso de urbanización se acelera. En 1940 las zonas urbanas concentraban un tercio de la población total; en 1970 la población urbana era del 60%. Los salarios en la industria subieron 3.2% en promedio entre 1950 y 1970. Los ingresos medios también aumentaron fomentando así un mercado interno importante para los productos de la industria naciente. Entre 1945 y 1970, más del 95% de la producción industrial era destinada al consumo interno (Aboites, 1987).

Un factor importante en el desarrollo de la industrialización fue la política proteccionista. La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1947 permitió a la vez limitar la importación de los productos de consumo final y facilitar la importación de maquinaria y equipo indispensable para la producción industrial. Esta política se caracterizaba en el desequilibrio entre la producción de bienes de consumo y la insuficiencia en bienes de capital, desequilibrio que se mantuvo, principalmente gracias a las transferencias provenientes del sector agrícola.

El período conocido como de desarrollo estabilizador (1958-69) ha sido objeto de reflexión para los economistas que se interrogan sobre las causas del éxito mexicano en esos años. Algunos lo atribuyen a las grandes reformas de la preguerra, al impulso que el Estado dio a una industria naciente, y a los flujos de capitales extranjeros hacia la industria de tecnología avanzada (Fitzgerald, 1985, p. 213). El tamaño del sector público era visto sin embargo como el dilema del modelo mexicano, con el temor de que en cualquier momento la intervención del gobierno privase al sector empresarial de los recursos o de la libertad de empresa.

Los primeros signos de contradicción de este modelo de crecimiento aparecen en los años sesenta. Una vez concluida la fase de crecimiento por substitución de importaciones, la producción para el mercado interno se volvió más lenta. Las ramas más dinámicas de la industria fueron dominadas paulatinamente por el capital extranjero (química, metalurgia, electrónica, material para el transporte) (Fajnzylber, 1974). Estos sectores son dependientes de la tecnología importada, y el aparato productivo está concentrado en las grandes empresas pertenecientes a las multinacionales; los capitales privados se orientan hacia las actividades agrarias y el turismo, provocando una fuerte disminución de la inversión productiva; finalmente, el crecimiento no hizo más que acentuar las desigualdades en la distribución de ingresos; la propiedad de la tierra se concentró con el desarrollo de la agricultura moderna y de la agro-industria; la producción se distribuye hacia los productos duraderos consumidos por las capas medias y altas acomodadas.

Por otro lado, la industrialización y la modernización de una parte de la agricultura aceleraron el proceso de emigración hacia las grandes urbes, cuyos servicios e infraestructura no eran suficientes para recibirlos. La exclusión de una parte importante de la población del mercado del empleo es el origen de un cambio en la estructura de clases, con la formación de un subproletariado urbano que comienza a ejercer presión en el régimen fuera de los canales tradicionales de participación (los sindicatos y el partido).

La inestabilidad social se evidencia a partir de los movimientos sociales de 1968 (huelgas y conflictos en la Universidad) y la crisis política estalla. El debate acerca del modelo de desarrollo es de nuevo abierto, en donde se enfrentan por una parte los economistas nacionalistas favorables a una expansión del sector público, a una intensificación de la intervención estatal y a reformas estructurales concernientes sobre todo al rol de la banca privada, y, por otra parte, los conservadores que atribuyen las causas de la crisis a una expansión excesiva del Estado, que habría impedido al sector privado reestructurar la producción por una implantación en las actividades en donde la industria mexicana presenta ventajas comparativas (Cordera y Tello, 1981). Este debate, como veremos más adelante, sigue planteándose frente a la crisis del endeudamiento durante los años ochenta.

El mejor ejemplo de la capacidad de acción y autonomía del gobierno fue la expropiación realizada por Lázaro Cárdenas a las compañías británicas y estadounidenses.

Después de cuarenta años de una franca intervención estatal en la economía, es apenas desde hace diez años que ésta se vuelve sujeto de controversias. Según Fitzgerald, el argumento de una excesiva participación del Estado en la acumulación no es válida dado que la inversión estatal se ha orientado hacia sectores no redituables, adquiriendo con frecuencia empresas en quiebra. "Al contrario, la inversión pública se ha realizado en los sectores básicos, y las políticas sociales tenían como finalidad mejorar las condiciones de vida de la fuerza de trabajo de las grandes empresas, lo que es una contribución indirecta a la rentabilidad privada" (Fitzgerald, 1985, p. 220). La práctica de los precios subsidiados (acero, electricidad, petróleo) y los bajos impuestos no representaban en absoluto una competencia frente al sector privado. Si el Estado estaba cada vez más comprometido en la economía, sus recursos no estaban a la altura de las necesidades, habiendo fracasado las tentativas de una reforma fiscal frente a las múltiples presiones ejercidas por el empresariado y por la burocracia estatal misma. Al mismo tiempo, los gastos sociales del Estado debían aumentar si el régimen quería asegurar una legitimidad a nivel político.

III. El período de crisis y de reconversión: del auge petrolero al repliegue del Estado

Los primeros indicadores de una disminución del crecimiento se manifiestan a principios de los años setenta. El PIB que había alcanzado tasas de crecimiento del 7% en los años sesenta, ve descender su crecimiento a 5.6% durante el período 1970-75; el correspondiente al PIB industrial pasa de 9 a 6%. En la agricultura, en donde el crecimiento era superior al de la población (3.5%) alcanzó apenas 1.7%. La balanza de pagos empieza a mostrar desequilibrios importantes, y la deuda exterior (pública y privada) se multiplica por cinco (1970-76). Todos estos indicadores muestran que el largo período de estabilidad y crecimiento llega a su fin.

Las modalidades de intervención del Estado en la economía se transforman bajo el impacto de la crisis. En una primera etapa, en el período 1970-76, el Estado responde a las dificultades con una intensificación de su intervención económica; frente a la disminución de la inversión privada, el Estado desarrolló grandes proyectos de inversión. Entre 1970-76, la parte del gasto público en el PIB aumenta 50% (ver *gráfica no. 1*). El empleo público aumenta

en el mismo período 35%. El resultado es una concentración y un aumento de los conflictos sociales que tienen como mira al Estado. El auge petrolero de los años 1977-82 oculta los desequilibrios no resueltos con una fuerte expansión económica y fundamentalmente industrial. Mientras que las economías industrializadas atravesaban uno de los períodos más difíciles, la economía mexicana hacía gala de indicadores con resultados espectaculares (la formación de capital aumenta al doble entre 1977 y 1981, el PIB aumenta en un tercio), dada la extensión de la plataforma petrolera y de la llegada masiva de los créditos del exterior (Aboites, 1988).

Durante esos años, la acción del Estado no se limita más a los instrumentos clásicos de regulación económica y de ayuda a la inversión, puesto que la inversión pública en la producción directa se vuelve muy importante. Una sola empresa pública, PEMEX, se vuelve el eje central del crecimiento económico de esos años. El Plan Global de Desarrollo utiliza los excedentes petroleros como medio de financiamiento de la industria, esperando que ésta opere la modernización necesaria para producir el equipo y los productos intermedios que ella misma requiere. Entre 1976 y 1982, la participación del Estado en el PIB aumenta 6 puntos (ver *gráfica no. 1*), las exportaciones aumentan también de manera espectacular, en particular las del petróleo (en 1982 PEMEX asegura 75% de las exportaciones totales del país). El empleo público pasa de 2.3 millones a 3.7 millones, lo que representa 18% del empleo total, y un aumento de aproximadamente 49% (INEGI, 1985).

26

La baja del precio del petróleo en 1981 y el aumento de las tasas de interés de la banca comercial internacional ponen de manifiesto la amplitud de los desequilibrios. El sector industrial registra, por primera vez desde los años treinta, tasas de crecimiento inferiores a la del PIB total. El déficit de la balanza de pagos se multiplica por siete; la deuda exterior y la deuda pública alcanzan tasas exorbitantes: la deuda exterior pasa de 30 mil millones de dólares en 1977 a 74 mil millones en 1981. Esta situación explosiva motiva en 1982 la declaración de la moratoria, la nacionalización de la banca privada, y el control de cambios. Estas medidas representan el último esfuerzo para aplicar una política nacionalista inspirada por la burocracia política (Cordera y Tello, 1984). En diciembre de ese mismo año, una nueva concepción del rol económico del Estado hace su aparición, con la incorporación de funciones de un nuevo gobierno, el que, inspirado en las concepciones neoliberales va a inaugurar el repliegue estatal. La nueva burocracia política intentará redefinir las alianzas políticas para fundamentar las bases sociales de apoyo para la redefinición del proceso de industrialización. Pero las medidas que el nuevo gabinete tomará a favor del empresariado no podrán borrar el impacto de la nacionalización de la banca, y la inversión privada seguirá siendo insuficiente.

En un esfuerzo por reducir una inflación que alcanzaba ya tres cifras (100% en 1982), y para disminuir el déficit exterior en el marco de las condiciones impuestas por el FMI, el gobierno del presidente De la Madrid privilegia la reducción del déficit público y el nivel de actividades resiente los efectos. Por primera vez en 50 años, la tasa de crecimiento del PIB disminuye 2.9% entre 1981 y 1983, y el PIB industrial se reduce en 4.9%. La caída de los salarios industriales se acelera durante este período (-40%) (ver *cuadro no. 1*). Sin embargo, la actividad pública mantiene un crecimiento anual del orden del 10% (ver *cuadro no. 2*). Mientras que las actividades de la administración (gobierno federal) decrecen, las empresas públicas anuncian un aumento del 25% de su personal, el nivel más alto del período (INEGI, 1985). En otras palabras, la política de austeridad se traduce por una reducción del gasto estatal, pero también por una intensificación de su intervención directa en la producción por medio de las empresas públicas. Esta situación no dura mucho, ya que en el período 1983-85 se constata una caída general de la participación del Estado (-2.3%), caída que se acompaña de una política de reconversión y de privatización.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-88 (PND), elaborado por el gobierno de Miguel de la Madrid, contiene un plan industrial (el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior) que define las condiciones de la racionalización de la participación estatal. El Programa define la economía mexicana como una economía mixta con un sector privado,

un sector público y un sector social; precisa que la industria estatal debe concentrar su participación en las actividades estratégicas reservadas en exclusividad al Estado (petróleo y derivados, y petroquímica básica), y participar con los sectores privado y social en la producción en las actividades prioritarias, para la realización de los objetivos del Plan (fertilizantes, acero, metales, equipo y material de transporte). El Programa precisa también los sectores de "concurrencia complementaria" dejados al juego del mercado, pero autoriza al Estado a intervenir ya sea de manera indirecta, ya sea a través de la empresa pública, en caso de que los objetivos de interés público no sean alcanzados. Para estas actividades concurrenciales, el programa recomienda o no la presencia de extranjeros. Por ejemplo, la inversión externa es desaconsejada en la industria del hierro y del acero, la imprenta, el cuero y el calzado, el textil y la mayor parte de la industria alimentaria.

En función de este programa, el gobierno decidió concentrar los recursos en un número restringido de actividades estratégicas y prioritarias, mejorando su eficacia. Entre 1983 y 1985 el gobierno vende 8 empresas públicas y suprime 10. Entre estas ventas se encuentran empresas del sector automotriz (Renault de México y Vehículos Automotores Mexicanos), la fabricación de bicicletas y de servicios anexos. A principios de 1985, el gobierno anuncia la venta de 44 empresas y el cierre de otras 31 (Peres, 1985). Las empresas puestas en venta se sitúan en muchas ramas: textil, bebidas, electrónica para el público en general, cemento, papel, siderurgia, metalurgia y petroquímica. Estas ventas reducen la participación estatal en el sector de productos intermedios para la industria en donde el Estado tenía una implantación desde los años de la postguerra.

En 1985 había 129 expedientes de liquidación en estudio, de un total de 409 empresas industriales nacionalizadas. La desnacionalización toma múltiples formas: la venta al sector privado, el cierre, o la transferencia a otros estados. Los cierres correspondieron a 31 empresas consideradas no viables y, por consiguiente, incapaces de ser objeto de recuperación. La venta de empresas en que el Estado tenía una participación mayoritaria (31) fue decidida considerando que la intervención estatal no era indispensable, o bien porque la producción nacional ya era suficiente. El retiro del Estado de las empresas en donde tenía participación minoritaria (13) está justificada cuando las razones que motivaron el apoyo estatal se han realizado y pueden ser substituídas por otros mecanismos de ayuda. La venta de empresas tuvo lugar en la industria de bienes de consumo (electrodoméstica, textil, bebidas, ciclomotores) y en la industria del papel, cemento, electromecánica y productos petroquímicos secundarios. El programa de desnacionalización se refiere a 12% de la producción de la industria estatal, lo que representa 12.3% del empleo de esta industria (Villarreal, 1986).

Para resumir puede decirse que la situación actual resulta pues de los cambios en la situación de la economía mexicana bajo el peso de la deuda y de una nueva concepción del rol del Estado, la que sigue de cerca las recomendaciones del FMI. El crecimiento desmedido de la deuda externa y del déficit presupuestal público, la presión ejercida por los organismos financieros internacionales, la caída del precio del petróleo y sus consecuencias en la balanza comercial, el resurgimiento de la inflación y, finalmente, la llegada al poder de una burocracia política inspirada en las políticas neoliberales. Durante los primeros años de la crisis, el Estado redujo los gastos pero sigue aún participando en la producción. Hasta 1983 el Estado hace frente a las nuevas situaciones mediante la acentuación de su intervención. Pero después de esta fecha, el Estado emprende una reestructuración profunda del sector público. Sólo después de las elecciones presidenciales de 1988 podrá medirse la amplitud de estas modificaciones. Y es que por primera vez desde la formación del Partido Revolucionario Institucional que controla al Estado, una oposición política parece suficientemente fuerte para reivindicar la apertura del sistema político. Pero si el fraude electoral no está aún desterrado, la amplitud de los resultados obtenidos por la oposición será una variable importante en las decisiones económicas del próximo sexenio.

En el marco de las políticas de ajuste y de racionalización que se han vuelto imperativas para enfrentar las exigencias del pago de la deuda externa, el tema del intervencionismo estatal está en el centro del debate político. En el interior mismo de la tecnocracia estatal se

enfrentan los partidarios de la privatización y de la liberalización de la economía a los defensores de una reactivación de la inversión pública. Las decisiones tomadas por el gobierno van en el sentido de una reestructuración del sector público y de flexibilidad en las relaciones Estado-sector privado. A efecto de apreciar la importancia de este debate, es necesario medir la amplitud del sector público y su forma de gestión.

IV. El sector público: gigantismo o gestión debilitada

La acción industrial desarrollada por el Estado mexicano aunque intensa, no ha sido realizada siguiendo una programación sistemática; las intervenciones han sido realizadas de manera específica y coyuntural. En efecto, aunque los primeros esfuerzos de planificación datan de los años treinta (Solís, 1973), los primeros organismos de control del sector público son creados hacia fines de los años cuarenta.

El período de industrialización de los años treinta y cuarenta vio aumentar el número de empresas públicas a tal punto que hacía falta crear nuevos mecanismos de control administrativo y de supervisión financiera. Los primeros textos legislativos datan de 1947. Se confía a la Secretaría de Hacienda y a la de Patrimonio las prerrogativas de control de los organismos descentralizados y de las empresas paraestatales, cuyo estatuto es definido. La primera instancia oficial de control del sector público es la Comisión Nacional de Inversión, fundada en 1948; pero el problema de la tutela sobre las empresas públicas sigue siendo un objeto de litigio durante más de veinte años entre las distintas Secretarías que se disputan las funciones de control. Desde un punto de vista jurídico, el intervencionismo estatal está consagrado por la ley que define las atribuciones del Presidente (Ley del 30/12/1950) en las actividades productivas, de distribución y de consumo (Carpizo, 1978). Este dispositivo autoriza al gobierno a participar en la producción y en la distribución directa de un número importante de sectores (industria alimentaria, textil y confección, servicios, productos básicos, etc.), y define la lista de artículos sujetos a la fijación de precios.

Si se considera el alcance de las funciones del Gobierno en las áreas de la política monetaria, fiscal, de comercio exterior, de las inversiones públicas y de los capitales extranjeros, y finalmente, en la política de empleo y de relaciones profesionales, se mide la importancia del *presidencialismo mexicano* (Carpizo, 1978).

Por lo que toca a la formación del sector público, ésta ha sido progresiva: durante los años 40, 50 y 60, no rebasa un ciento de empresas. En 1974, las fuentes oficiales toman en cuenta a 484 empresas públicas y organismos descentralizados. Una gran parte (47%) son empresas industriales y comerciales. Dada la importancia del sector público,³ los organismos creados sucesivamente se manifestaron "tan poderosos que rebasaban en cierta medida las facultades de las Secretarías de Estado" (Carrillo y García, 1983, p. 47). Las tentativas de integración a nivel del poder ejecutivo de las funciones de programación y de asignación presupuestaria, de planificación económica y social desembocan en 1977 en la constitución de la *Secretaría de Programación y Presupuesto*.

En 1983, la Secretaría de Industria, Energía y Minas (SEMIP) ejercía su tutela sobre 403 empresas. Se estima que la presencia del Estado no es significativa en 130 de estas empresas, pero que en el resto la inversión está bastante concentrada. La producción industrial del Estado es importante en dos tipos de actividad, un conjunto formado por la energía (electricidad, petróleo), la petroquímica y los fertilizantes, y otro conjunto integrado por la cons-

³ Se entiende por *sector público* por un lado, a las actividades de administración o *gobierno general* (administración federal, administración de los Estados y de las comunidades, y seguridad social), y por otro, a las *empresas públicas*. Son considerados como públicos los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal que producen bienes o servicios: se las designa corrientemente como las *paraestatales*. Ver INEGI (1985).

trucción, la mecánica (construcción de vehículos, material de transporte). Los vínculos entre los dos conjuntos son muy débiles dada la incipiente producción nacional de bienes de capital.

Los principales grupos industriales estatales son FISOMEX, NAFINSA y SIDERMEX. Son "trusts" de capitales públicos que detentan un número importante de empresas en muchos sectores de actividad. FISOMEX tenía en 1980 una participación en 72 empresas de diversos sectores (automotriz, petroquímica, química, turismo y vivienda). El grupo empleaba a 27 500 personas. NAFINSA participa en la administración de empresas públicas y detenta un capital en 81 empresas industriales y 6 sociedades de servicio. Un total de 91.3% de su capital social fue realizado en la siderurgia y la metalurgia, las minas y los productos químicos básicos. Tiene también una participación menor en la industria textil, del papel, de la construcción naval y en los servicios bancarios e inmobiliarios. Las filiales de NAFINSA ocupaban en 1980 a 154 376 personas, un volumen de empleo tan importante como el del grupo petrolero PEMEX, SIDERMEX es un "trust" que administra a tres grupos siderúrgicos de participación estatal (AHMSA, SICARTSA y Fundidora Monterrey) y todas sus filiales.

IV.1. Las empresas públicas: ¿gigantismo o ineficacia?

El crecimiento del sector público se llevó a cabo paulatinamente mediante la formación de filiales de empresas públicas; el Estado participa en un número importante de empresas que no contribuyen a los objetivos de la política económica más que por los empleos que mantienen. Si la empresa pública debe ser un instrumento de la política industrial, se constata que la presencia del Estado en ciertos sectores no tiene ningún significado, en virtud de la débil participación en el desarrollo de este mercado o del escaso tamaño de las empresas involucradas (Machado, 1986).

Ahora bien, ¿es el sector público verdaderamente desmesurado? y ¿por qué se habla del gigantismo del Estado mexicano? La literatura especializada⁴ aporta algunos datos que van al encuentro de un buen número de estereotipos habituales sobre el sector público: gigantismo, falta de integración, fuente del déficit financiero, débil administración, etc. Los indicadores macroeconómicos demuestran que México ocupa una posición intermedia entre las economías de mercado. "A mediados de los años setenta la parte del presupuesto público en el PIB era del orden del 40% en los países del OCDE, en los Estados Unidos los gastos del Estado eran del 35% del PIB, mientras que en México el nivel del gasto público era de 38%" (Villarreal, 1986). Desde el punto de vista de la participación de las empresas públicas en la producción, se constata una neta progresión: entre 1975 y 1983 la parte de las empresas públicas en el PIB pasó de 6.6% a 18.2%, pero este aumento es menos claro si se excluye el petróleo (ver *gráfica no. 2*). En efecto, el crecimiento de la producción de las empresas públicas durante este período se debe a la consolidación de la industria petrolera con una producción de casi 1.3 millones de barriles de petróleo crudo por día; México se vuelve así uno de los cuatro principales exportadores mundiales.

Si se limita el análisis al sector industrial, se constata que el sector público no es más importante que el de otros países de economía de mercado, con una participación del 6% en el PIB en 1982-83 (Villarreal, 1986). El análisis se confirma si se examina la importancia del empleo público: en 1981-83 las empresas públicas ocupaban a 7.5% de la población activa en Francia, mientras que en México su participación no era más que del 4.5%.

Se acusa también a las empresas públicas de ser responsables del déficit financiero del Estado, puesto que se encuentran en el origen de 49.5% del déficit presupuestal del período 1977-82. Se han aplicado medidas correctivas que han logrado disminuir a 29% su parte en el déficit del sector público para el período 1983-84 (Villarreal, 1986).

¿Estarían mal administradas las empresas públicas mexicanas? Se señala a este respecto que una parte importante de su déficit se debe a los préstamos efectuados para cubrir

⁴ Ver en particular la serie de la nueva revista *Empresa Pública* Nos. 1 y 2, México, 1986.

la inversión y, por tanto, a una insuficiencia de capitales propios, pero se encuentra también la política de precios que no siguió el aumento de los costos de producción a fin de detener la espiral inflacionaria. Ciertas empresas públicas no llegarían jamás a funcionar sin subsidios, puesto que se han concebido para canalizar ayudas indirectas a la producción y al consumo. Tomemos el caso de la empresa estatal de distribución y comercialización de productos agrícolas CONASUPO, la cual a efecto de proteger el consumo social de bienes de primera necesidad, no puede vender al precio del productor, y sufre pues un desfase entre los precios de compra de materias primas y los precios de venta autorizados. Un aumento "realista" de los precios eliminaría la razón de ser de la empresa.

Las modalidades de la intervención del Estado en la economía se transforman bajo el impacto de la crisis.

Además, muchas empresas industriales revelan resultados mediocres y pocos esfuerzos en materia de productividad. Entre las razones aludidas se reconocen las debilidades de la formación para la gestión de los administradores, y las dificultades para poner en marcha un sistema de control y de evaluación de las empresas paraestatales. En la actualidad, la relación Estado-empresa pública se caracteriza por un doble esfuerzo: por un lado un programa de racionalización del sector, y por otro, un nuevo dispositivo legislativo de control de la gestión (Ley Federal de Entidades Paraestatales).

A pesar de las tentativas actuales para reducir el tamaño del sector público, su influencia en la economía es un hecho que se trata por ahora de dominar. El gobierno ha emprendido la reducción de su presencia en la industria para hacer más eficaz la gestión. Ahora bien; el medio escogido para combatir una administración ineficaz es la vía jurídica; el gobierno decide cambiar las relaciones entre organismos de tutela y empresas públicas, publicando una nueva ley de organización del sector público.

30

IV.2. La racionalización del sector público

La primera definición legal del sector público y de los organismos de tutela está dada por la ley de 1947, en donde se atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de controlar y supervisar los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y a la Secretaría de Obras Públicas la de revisar las compras y contratos. En virtud de la importancia del sector público como factor en juego del poder, la tutela sobre las empresas públicas ha sido objeto de luchas políticas entre el poder del Presidente y el de los secretarios por un lado, y entre las distintas secretarías por otro. En tres ocasiones, en 1948, 1953 y 1954, fue creado un Comité de Inversiones con el fin de controlar y coordinar los programas de inversión y su funcionamiento; pero estos organismos se revelaron tan poderosos que su fuerza rebasaba en ciertos aspectos las posibilidades de la secretaría de tutela. Estos Comités que no funcionaron más que parcialmente, demostraron cuán grande resulta lo que está en juego en la política. Asimismo, este hecho reveló lo que se ocultaba tras los objetivos de racionalización de las inversiones, en la medida en que la planificación de los gastos tocaba de cerca la del presupuesto del Estado en su conjunto. En este contexto surge la idea de fundar un organismo encargado de elaborar el presupuesto del poder federal. En 1958 se efectúa una primera tentativa de planificación y de control centralizado, con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, pero que separaba las funciones de planificación en lo que respecta al control y al presupuesto.

Ello condujo al surgimiento de comisiones intersectoriales diversas con el objeto de armonizar la acción de los distintos organismos de tutela (la Presidencia, el Patrimonio Nacional, la Secretaría de Hacienda) (Carrillo Castro, 1983). Desde un punto de vista formal, el control se localizó en tres organismos del Ejecutivo, dándoles facultades concurrentes y superpuestas. Cada instancia ideó su propio sistema, y las dificultades encontradas son el origen de las reformas administrativas emprendidas por el presidente López Portillo en 1976 (Carrillo Castro, 1983). Los primeros estudios para desarrollar una planificación por programas y una

sectorial se llevaron a cabo desde 1975, con la fundación de las comisiones sectoriales (industria del azúcar, siderurgia, energía, textil), así como de la Comisión de Coordinación de la Política Industrial del sector público.

La substitución del "triángulo" representado por las tres secretarías por una sola entidad, la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) fue una decisión radical, dado que puso fin a la práctica consistente en preparar presupuestos en función exclusivamente de los ingresos, y sin considerar los objetivos gubernamentales (Pardo, 1986). La Reforma Administrativa efectuada en 1977 instauró también un modelo sectorial de planificación que da la tutela de las empresas públicas a la Secretaría involucrada por su actividad.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales representa el esfuerzo más reciente para regular y sanear la administración del sector público. El proyecto ha sido objeto de una discusión política en la Cámara de Diputados, en donde se han expresado las diferentes tendencias políticas. Los principales objetivos de esta nueva ley son el reconocimiento de la autonomía de gestión de las empresas: la elaboración de las políticas sectoriales por cada secretaría; un derecho preferencial de los asalariados para la adquisición de las acciones de la empresa; las condiciones de liquidación de las empresas públicas. Esta ley representa igualmente un esfuerzo por reducir la tela de araña burocrática en la que estaban atrapados los organismos públicos, mismos que, no obstante, quedan bajo el control de tres organismos: el Presupuesto (Sría. de Hacienda y C.P.), las Finanzas (S.P.P.) y la Contraloría.

El repliegue del Estado es una nueva forma de reorientar el proceso de industrialización así como la búsqueda de una nueva inserción de la economía mexicana en la mundial.

Esta ley representa una tentativa más en la campaña por aumentar la eficacia del sector público, y sus resultados se traducen por cambios en la participación del sector público en la actividad económica. Dicho de otra forma, al mismo tiempo que se repliega, el Estado acentúa su participación en las actividades productivas y reduce los gastos en los sectores no productivos.

Conclusión

El rol del sector público en la fase de industrialización del país es ampliamente reconocido para el período 1940-82. Las principales características de la acción estatal durante este período son:

- a) una industrialización por substitución de importaciones y ampliación del mercado interno;
- b) una transferencia del excedente agrícola para financiar la industrialización;
- c) una política de aumento del salario directo e indirecto, de desarrollo del empleo industrial y del empleo urbano, para fortalecer la expansión del mercado interno;
- d) un crecimiento sostenido del gasto del Estado y de la participación de las empresas públicas en la producción global, misma que se acentúa en los momentos de crisis (1970-76).

Durante este período, las empresas públicas han participado directamente en la industrialización; han asegurado la producción de las materias primas para la industria y la agricultura (derivados del petróleo, fertilizantes, etc.), y han participado en la producción de la industria metalúrgica y de bienes de equipo. Al mismo tiempo han mantenido una política de precios y tarifas que representa un verdadero subsidio a la actividad industrial privada.

Las razones que han conducido al Estado mexicano a intervenir en la economía son similares a las observadas en América Latina y en Europa Occidental: la necesidad de crear servicios básicos como la energía, las comunicaciones o los transportes; el tomar a su cargo la explotación de las actividades estratégicas (petróleo, electricidad, acero, etc.); el desarrollo de las actividades de punta (investigación, nuclear) y la reactivación de las actividades en donde la iniciativa privada se revela insuficiente o débil (material de transporte, textiles, azúcar). Hemos mostrado cómo el rol del Estado se acentúa en los períodos de crisis para

asegurar la continuación de la industrialización.

En 1982 empieza un nuevo periodo, con el repliegue del Estado de las actividades productivas y la concesión de un lugar más importante a las fuerzas del mercado para cimentar un nuevo proceso de industrialización. Este cambio de actitud del Estado respecto de la industrialización se expresa en una profunda mutación de las bases sociales del régimen político. Durante el periodo de crecimiento, las alianzas de clases se refieren a la burocracia política, los trabajadores de la ciudad y del campo cuya organización estaba asegurada por el Estado. El empresariado y la burguesía que emergen en el momento de la formación del bloque en el poder (la década de 1930) juegan un rol que es importante a nivel económico, pero no ocupan un lugar en la escena política. Durante 40 años esta alianza se modifica, nuevos actores aparecen (los industriales, las capas medias, los capitales extranjeros), y el peso político de los antiguos aliados se modifica. En efecto, el proceso de industrialización ha reforzado al empresariado, cuya importancia política aumenta con la expansión industrial; igual ocurre con las empresas de capital extranjero. Estos cambios en la relación de fuerzas al interior del Estado son decisivas para la formulación de un nuevo proyecto político desde 1982-83, proyecto que supone una reorientación de la industrialización y una reformulación del rol del Estado en la economía.

En los primeros años de la década de los ochenta, un nuevo régimen de acumulación está en gestación en el cual el rol del Estado empieza a modificarse significativamente. Se apoya más en el capital nacional y extranjero y, en menor medida, en las capas populares. Este proyecto, cuya maduración se debería desarrollar con la nueva administración que comienza a fines de 1988, contiene diversos aspectos:

a) una industrialización orientada hacia el exterior, que privilegia la producción para el mercado exterior, en detrimento de la expansión del mercado interno;

b) la promoción de la inversión extranjera que tiene como objetivos la venta de las empresas para obtener medios de pago (SWAP) y la modernización del parque industrial. Se reserva un trato particular a las implantaciones extranjeras que ocupen mano de obra barata en las regiones fronterizas (*maquiladoras*);

c) medios de intervención estatal al servicio de este nuevo modelo: la política fiscal y financiera es desde ahora utilizada como instrumento para el reajuste económico; una política salarial de reducción de los salarios mínimos; una desreglamentación a nivel de los contratos colectivos, y, finalmente, un retiro paulatino del Estado, en ciertos sectores de la producción directa.

CUADRO 1
México: población activa, desempleo, subempleo, salarios en México
(1970-1986)

	70	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
¹ P.E.A. Millones de personas	12.9	14.9	16.0	17.3	18.8	20.4	22.1	22.4	22.8	23.2	23.6	24.0	24.3
² Desempleo (%)	7.0	—	—	—	6.9	5.7	7.3	7.0	7.1	9.1	10.8	11.5	14.3
³ Subempleo	43.1	43.9	—	—	—	—	40.4	—	—	—	—	44.8	—
⁴ Salario mínimo real (%) (1978 = 100)	80.8	90.8	108.4	103.7	100.0	97.6	91.2	91.2	76.2	66.2	64.2	62.8	58.5
⁵ Salario industrial real (1980 = 100)	—	—	—	—	108.6	107.2	100.0	101.9	92.7	76.6	72.3	71.1	64.9

Fuente: ^{1, 4, 5} NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, México, NAFINSA, 1986, p. 28, 45, 53.

² *Economía mexicana*, no. 8, México, CIDE, p. 16.

³ PREAL, Newsletter, ILO, no. 4, August, 1987, p. 3.

La reorientación del proceso de industrialización y la reactivación, de la actividad económica en el marco de un nuevo régimen de acumulación en México dependerán de la recomposición interna del sistema político, asociado por un lado a la caída del poder de compra de las capas asalariadas y, por otro, al reforzamiento de la influencia del empresariado y de las capas medias, y la nueva inserción de la economía mexicana en el contexto cambiante de la economía mundial.

CUADRO 2
México: participación estatal en la producción: PIB industrial y PIB público
(1970-1985)

	TASAS MEDIAS				
	(1) PIB total	(2) PIB industrial	(3) (*) PIB administración general	(4) (**) PIB empresas estatales	(5) = (3) + (4) PIB sector público
1970-1976	6.1	6.8	14.0	9.2	11.8
1976-1981	7.4	8.4	9.1	17.9	13.3
1981-1983	-2.9	-4.9	-14.0	28.2	10.3
1983-1986	3.2	4.6	3.9	-5.0	-2.3

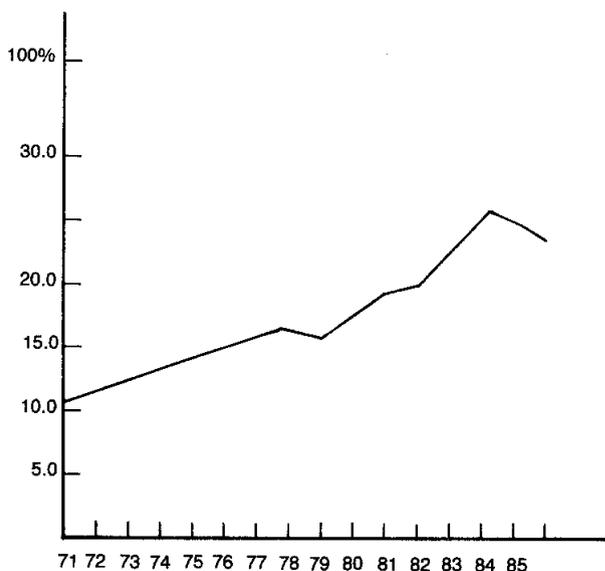
(*) Gobierno general (Secretarías, comunidades, seguridad social, etc.)

(**) Paraestatal (empresas públicas y nacionalizadas).

Fuente: "Sistema de cuentas nacionales de México", Resumen General, SPP, Banco de México, S.A., 1981.

"Sistema de cuentas nacionales de México", SPP, INEGI, 1986.

GRAFICA 1
México
Participación del sector público en el PIB total, 1970-1983



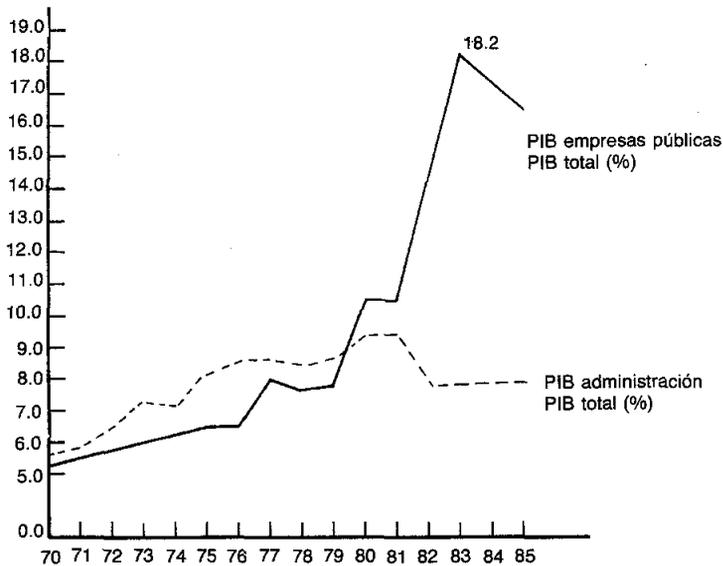
Fuente: Participación del sector público en el PIB de México: 1975-1983, INEGI, México, 1985.

"Sistema de cuentas nacionales de México". Cuentas de producción del sector público 1980-1985, INEGI y ONU, 1987.

"Sistema de cuentas nacionales de México", Tomo VI, 1970-1979, SPP, Banco de México, PNUD, México, 1981.

GRAFICA 2

Evolución de la participación de la administración y de las empresas públicas en el PIB nacional en porcentaje (%)



Fuente: ver gráfica No. 1.

Bibliografía

- Aboites J., "Acumulación, reproducción de la fuerza de trabajo y crisis en México", *Economía Teoría y Práctica*, no. 1, México, 1983.
- Aboites J., "Industrialization et Développement Agricole au Mexique: une analyse du Régime d'Accumulation de Long Terme (1939-1985), CEPREMAP, no. 8727, Paris, Juillet, 1987.
- Anglade C., Fortin C. (ed), *The State and Capital Accumulation Latin America*, vol. 1, Brazil, Chile, Mexico, University of Pittsburg Press, 1985.
- Carpizo J., *El Presidentialismo mexicano*, México, ed. S. XXI, 1978.
- Casassus C., Hiernaux D., *Espace industriel, espace social, étude comparative Fos-sur-mer/Las Truchas*, GST, 1987.
- Casassus C., "La gestión de empresas públicas en México y Francia", *Argumentos*, no. 3, 1988.
- C.D.I.A., *Estructura agraria, desarrollo agrícola en México*, México, FCE, 1974.
- Cordera R., Tello C., *La disputa por la nación*, México, ed. S. XXI, 1983.
- Córdova A., *La política de masas del cardenismo*, México, ERA, 1976.
- Chevalier F., "La démocratie mexicaine et son parti dominant: genèse et développements", *Revue Française de Sciences Politiques*, avril, 1988.
- Fitzgerald E.V.K., "The financial Constraint on Relative Autonomy: The State and Capital Accumulation in Mexico, 1940-82" in C. Anglade & C. Fortin (1985), *The State and Capital Accumulation in Latin America*, vol. 1, University of Pittsburgh Press, 1985.
- Hamilton N., *The limits of State Autonomy: Post-revolutionary, Mexico*, Princeton University Press, 1982.
- INEGI, *Participación del sector público en el Producto Interno Bruto de México (1975-1983)*, México, INEGI, 1985.
- Machado J. y Peres N., "La estructura de la industria estatal 1970-1985", *Economía Mexicana*, no. 7, CIDE, México, 1985.
- Machado J. y Peres N., "Evaluación económica de la nacionalización de la participación de la empresa pública en la industria mexicana", *Empresa Pública y Desarrollo*, vol. 1, México, CIDE, 1986.
- Silva-Herzog J., *La revolución mexicana*, México, FCE, 1970.
- Tarres M.L., "Crisis and Political opposition among the mexican middle classes. *International Sociology*, vol. 2, no. 2, 1987.
- Villarreal R., "La empresa pública en el desarrollo de México: Mitos y realidades", *Empresa pública*, vol. 1, no. 1, CIDE, 1986.